



Rapport

Datum: 7 februari 2000

Rapportnummer: 2000/048

Klacht

Op 1 september 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D., ingediend door mevrouw mr. D.S.C. Hes, advocaat te 's-Gravenhage, met een klacht over een gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Verzoekers gemachtigde had zich al eerder, bij brief van 15 juli 1999 tot de Nationale ombudsman gewend. De Nationale ombudsman stuurde de klacht op 21 juli 1999 ter afhandeling door naar de IND. Bij brief van 29 juli 1999 reageerde de IND op de klacht. Deze brief vormde voor verzoekers gemachtigde aanleiding zich op 31 augustus 1999 nogmaals tot de Nationale ombudsman te wenden.

De Nationale ombudsman legde de klacht op 2 september 1999 telefonisch voor aan de IND met de vraag of in deze zaak een oplossing in het vooruitzicht kon worden gesteld. Verzoekers gemachtigde gaf aan de reactie van de IND niet bevredigend te achten. Daarop werd naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, een onderzoek ingesteld.

Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) nog geen beslissing heeft genomen op zijn asielaanvraag van 27 december 1997.

Achtergrond

1. **Vreemdelingenwet** (Wet van 13 januari 1965, Stb, 40)

Artikel 15e, eerste lid:

"Een beschikking omtrent de inwilliging van een aanvraag om toelating dient te worden gegeven binnen de bij of krachtens deze wet bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag."

2. Ingevolge artikel 1(A) van het **Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen** (Verdrag van 28 juli 1951, Trb. 1954/88) in combinatie met artikel 15 Vreemdelingenwet kunnen als vluchteling worden toegelaten vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waar zij gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging wegens ras, godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag sluit een bepaalde groep asielzoekers uit van bescherming die dit Verdrag biedt. De tekst van artikel 1(F) luidt:

"De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

(a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;

(b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;

(c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Staatssecretaris van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de Staatssecretaris van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Staatssecretaris van Justitie berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, een Afghaanse asielzoeker, diende op 27 december 1997 een verzoek in om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. Op 24 maart 1998 stelde de IND verzoeker in de gelegenheid om zijn aanvraag in een nader gehoor toe te lichten. Bij brief van 9 april 1998 diende verzoekers gemachtigde correcties en aanvullingen in op het rapport van nader gehoor. Op 28 april 1998 en 17 augustus 1998 stuurde verzoekers gemachtigde nadere informatie aan de IND.

2. Ter verificatie van verzoekers asielrelaas stelde de IND op 3 september 1998 een aantal vragen aan de Landendesk Afghanistan van de IND.

3. Op 23 oktober 1998 vond een aanvullend gehoor plaats. Verzoekers gemachtigde diende bij brieven van 6 november 1998 en 18 december 1998 correcties en aanvullingen in op het rapport van het aanvullend gehoor.

4. De Landendesk Afghanistan van de IND reageerde op 10 februari 1999 op de op 3 september 1998 gestelde vragen.

5. De IND Regio Midden liet bij brief van 15 februari 1999 aan verzoekers gemachtigde weten dat de zaak in het kader van artikel 1(F) van het Verdrag van Genève van 1951 (zie achtergrond onder 2.) was doorgezonden naar de IND Regio Zuid-West.

6. De IND Regio Zuid-West deelde bij brief van 6 april 1999 aan verzoekers gemachtigde mee dat verzoeker aanvullend diende te worden gehoord in het kader van artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag. Dit gehoor vond plaats op 4 mei 1999. De IND stuurde het rapport van aanvullend gehoor op 17 mei 1999 naar de korpschef van het regionale politiekorps Friesland met het verzoek dit uit te reiken aan verzoeker. De IND ontving op 28 mei 1999 bericht dat verzoeker het rapport van aanvullend gehoor nog niet had ontvangen. De IND stuurde het rapport op 2 juni 1999 (per fax) naar verzoekers gemachtigde. Verzoekers gemachtigde verzocht op 3 juni 1999 om uitstel voor het indienen van correcties en aanvullingen op het rapport van aanvullend gehoor. Verzoekers gemachtigde diende bij brief van 14 juni 1999 de correcties en aanvullingen in.

7. Op 16 juli 1999 ontving de Nationale ombudsman een brief van verzoekers gemachtigde, waarin zij erover klaagde dat er nog geen beslissing was genomen op verzoekers aanvragen. De Nationale ombudsman zond de brief op 21 juli 1999 ter behandeling door naar de IND.

8. Bij brief van 29 juli 1999 reageerde de IND op de klacht. De IND liet onder meer het volgende aan verzoekers gemachtigde weten:

"Ik realiseer mij dat de beslissingstermijn inmiddels is verlopen. Tot mijn spijt is het tot op heden echter niet mogelijk geweest om enkel op basis van de verklaringen van uw cliënt een verantwoorde beslissing te nemen.

Ten aanzien van uw cliënt bestaat het ernstige vermoeden dat hij betrokken is geweest bij, dan wel verantwoordelijkheid heeft gedragen voor handelingen als omschreven in artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag. Naar aanleiding van zijn verklaringen tijdens het aanvullende gehoor op 4 mei jl. heb ik het dan ook noodzakelijk geacht ten aanzien van uw cliënt een nader onderzoek in te stellen, ten einde complete duidelijkheid te krijgen over zijn functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onder het voormalige communistische bewind in Afghanistan.

Ik ben mij ervan bewust dat dit onderzoek consequenties heeft voor de behandelingsduur van zijn asielaanvraag. Hiervoor bied ik u mijn verontschuldiging aan. Echter, vereist in deze is bovenal dat alle feiten en omstandigheden zorgvuldig worden onderzocht en gewogen, alvorens tot een afweging te komen van de verschillende belangen die bij het vraagstuk van de uitsluiting op grond van vorengenoemd artikel een rol spelen.

Over twee maanden zal ik u nader informeren over de voortgang van het onderzoek."

9. De IND verzocht op 30 juli 1999 aan de Landendesk Afghanistan van de IND om een onderzoek in te stellen in het kader van artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag.

10. Bij brief van 31 augustus 1999 wendde verzoekers gemachtigde zich opnieuw tot de Nationale ombudsman. Zij verzocht aan de Nationale ombudsman om te bevorderen dat de IND zich zou houden aan de termijn van twee maanden genoemd in de brief van 29 juli 1999 en, ook indien dan het onderzoek nog niet zou zijn afgerond, de beslissing zou nemen. De Nationale ombudsman legde de klacht op 2 september 1999 telefonisch voor aan de IND.

11. De IND liet bij brief van 23 september 1999 onder meer het volgende aan verzoekers gemachtigde weten:

"Thans is de stand van het onderzoek als volgt. In eerste instantie is het onderzoek intern uitgevoerd (door de Landendesk Afghanistan van de IND; N.o.). Omdat de intern ter beschikking staande bronnen onvoldoende informatie kunnen verschaffen om een gefundeerde uitspraak te kunnen doen over het al dan niet van toepassing zijn van artikel 1 (F) in de zaak van betrokkene, is op 16 september 1999 de zaak voor nader onderzoek voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierbij is aangegeven dat het hier een oude zaak betreft en is gevraagd om dit onderzoek met voorrang af te handelen. Desondanks zal het onderzoek, gezien de gevoelige aard ervan en gezien de hoge eisen waaraan het moet voldoen, naar verwachting ten minste drie maanden in beslag nemen. Voor de goede orde merk ik op dat deze termijn indicatief is."

12. Verzoekers gemachtigde deelde op 27 september 1999 aan de Nationale ombudsman mee de reactie van de IND niet bevredigend te achten.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtsamenvatting onder klacht.

C. Standpunt Staatssecretaris van Justitie

De Staatssecretaris liet in reactie op de klacht onder meer het volgende weten:

"De klacht d.d. 31 augustus 1999 betreft de lange behandelingsduur van de aanvragen om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf. In reactie hierop deel ik u mede dat de beslissingstermijn van zes maanden inmiddels ruimschoots is overschreden. Ik acht de klacht (...) dan ook gegrond.

Bij brief d.d. 23 september jl. heeft (verzoekers gemachtigde; N.o.) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) reeds een reactie ontvangen op haar genoemde klacht van 31 augustus 1999. (...) In de brief is uiteengezet wat de stand van zaken in de behandeling van de aanvragen is, welke de redenen zijn waardoor de behandelingsduur vertraagd wordt en op welke termijn verdere stappen in de behandeling verwacht worden. Tevens zijn aan (verzoekers gemachtigde; N.o.) voor de vertraging in de behandelingsduur excuses aangeboden.

In vervolg op de brief, kan medegedeeld worden dat inmiddels bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar de stand van zaken in het onderzoek is gerappelleerd. Hierbij is te kennen gegeven dat het onderzoek op 6 oktober 1999 is opgestart en dat hieraan prioriteit is gegeven. Evenwel kan in dit stadium nog geen mededeling worden gedaan omtrent de precieze termijn waarbinnen het resultaat van dit onderzoek bekend zal zijn. Ik verwacht echter dat het onderzoek binnen drie maanden na 6 oktober is afgerond. Na ontvangst van het resultaat zal betrokkene een termijn van twee weken gegund worden om op het resultaat van het onderzoek te reageren. Daarna zal binnen een termijn van vier weken een beslissing genomen worden op de aanvragen.

(...)

Ten slotte heeft u mij verzocht aan te geven of de IND de zaak niet eerder voor onderzoek aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken had kunnen voorleggen. Dienaangaande deel ik u mede dat dit anderhalve maand eerder had kunnen gebeuren, maar dat door het groot aantal te behandelen zaken dit helaas niet eerder is gebeurd. Hierbij is van belang dat na ontvangst van de correcties en aanvullingen van 14 juni 1999 op het rapport van aanvullend gehoor, eerst op 30 juli 1999 de beslissing is genomen om de Landendesk Afghanistan van de IND te vragen een onderzoek in te stellen. Met het Ministerie van Buitenlandse Zaken is afgesproken dat onderzoeksvragen met betrekking tot Afghaanse zaken eerst aan deze Landendesk, derhalve intern, voor beantwoording dienen te worden voorgelegd. Indien de Landendesk er niet in slaagt om de onderzoeksvragen binnen zes weken te beantwoorden, dan worden deze alsnog ter beantwoording voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Landendesk heeft, ingevolge de gemaakte afspraken op 16 september 1999 aangegeven een deel van de onderzoeksvragen te hebben doorgestuurd naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Hoewel ik erken dat de beslistermijn inmiddels ruimschoots is overschreden, ben ik van mening dat de behandeling van dit dossier in het licht van het groot aantal te behandelen zaken tot op heden voldoende zorgvuldig en adequaat is geweest. Ik vraag begrip voor het

feit dat een zorgvuldige uitvoering van het vluchtelingenbeleid in een enkel geval aanleiding geeft tot het instellen van nader onderzoek bij de Landendesk dan wel het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hierdoor kan het voorkomen dat de beslistermijn wordt overschreden. Ik streef er echter naar om ruime overschrijdingen van de beslistermijnen (zoals in deze zaak heeft plaatsgevonden), in de toekomst zo veel mogelijk te beperken."

D. Nadere informatie

Naar aanleiding van een aantal vragen van de Nationale ombudsman deelde een medewerker van de IND op 13 december 1999 mee dat het onderzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 29 november 1999 was afgerond. Hij gaf aan dat de gemachtigde van verzoeker op korte termijn in de gelegenheid zou worden gesteld om te reageren op het ambtsbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voorts liet hij weten dat naar aanleiding van de brief van verzoekers gemachtigde van 17 augustus 1998 (zie bevindingen onder **A.1.**) bij brief van 20 augustus 1998 aan haar was meegedeeld dat de toegezonden informatie in de besluitvorming zou worden betrokken en dat dit in verband met het grote aantal te behandelen zaken nog enige maanden zou duren.

Beoordeling

1. Verzoeker, een Afghaanse asielzoeker, klaagt erover dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) nog geen beslissing heeft genomen op zijn asielaanvraag van 27 december 1997.
2. Ingevolge artikel 15e van de Vreemdelingenwet (Vw) dient binnen zes maanden na ontvangst te worden beslist op verzoeken om toelating als vluchteling en om verlening van een vergunning tot verblijf (zie achtergrond, onder 1.).

Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Het is daarom voor hen van groot belang dat binnen de wettelijke termijn op hun verzoeken wordt beslist en dat zij, indien dit niet mogelijk is, door het betreffende overheidsorgaan op de hoogte worden gehouden.

3. Verzoeker diende op 27 december 1997 een verzoek in om toelating als vluchteling in Nederland en om verlening van een vergunning tot verblijf. Drie maanden later, op 24 maart 1998, is hij nader gehoord over zijn asielmotieven. Ruim vijf maanden later, op 3 september 1998, stelde de IND, ter verificatie van verzoekers asielrelaas, een aantal vragen aan de Landendesk Afghanistan van de IND. Weer vijf maanden later, op 10 februari 1999, reageerde de Landendesk Afghanistan van de IND op de gestelde vragen. Op 23 oktober 1998 is verzoeker nog aanvullend gehoord.

Op 15 februari 1999 besloot de IND Regio Midden om de zaak in het kader van artikel 1(F) van het Verdrag van Genève van 1951 (zie achtergrond onder 2.) ter behandeling door te sturen naar de IND Regio Zuid-West. Ruim twee maanden later, op 4 mei 1999, is verzoeker aanvullend gehoord in het kader van artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag. Anderhalve maand nadat verzoekers gemachtigde de correcties en aanvullingen op het rapport van het aanvullend gehoor had ingediend, op 30 juli 1999, besloot de IND een onderzoek te laten plaatsvinden door de Landendesk Afghanistan van de IND in het kader van artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag. Weer anderhalve maand later, op 16 september 1999, legde de Landendesk Afghanistan de zaak voor nader onderzoek voor aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Twee en een halve maand later, op 29 november 1999, bracht het Ministerie van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uit. Dit ambtsbericht moest nog worden voorgelegd aan verzoekers gemachtigde alvorens een beslissing kon worden genomen op verzoekers aanvragen.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman liep tot 13 december 1999. Een beslissing was op deze datum - bijna twee jaar na indiening van de aanvragen - nog steeds niet genomen. Hiermee is, zoals de Staatssecretaris ook heeft erkend, de wettelijke termijn van artikel 15e Vreemdelingenwet ruimschoots overschreden.

4. De Staatssecretaris van Justitie voerde als reden voor de vertraging in de afhandeling van verzoekers aanvragen onder meer aan de grote aantallen te behandelen zaken. Voorts wees hij erop dat het noodzakelijk was gebleken om een nader onderzoek in te stellen naar de betrokkenheid van verzoeker bij handelingen als omschreven in artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag. Op het moment dat de IND besloot om verzoekers betrokkenheid bij handelingen als omschreven in artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag nader te onderzoeken, te weten op 15 februari 1999, was de hiervoor onder 2. bedoelde termijn van zes maanden echter al ruimschoots verstreken.

Geoordeeld moet worden dat de door de Staatssecretaris aangevoerde omstandigheden de lange behandelingsduur wellicht kunnen verklaren, maar niet rechtvaardigen.

5. Overigens is het op zichzelf begrijpelijk en te billijken dat de Staatssecretaris uit zorgvuldigheidsoverwegingen zich bij de besluitvorming heeft willen laten leiden door de uitkomsten van het nader onderzoek door de Landendesk en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Van de IND mocht echter worden verwacht dat de beslissing om een onderzoek te laten plaatsvinden in een zo vroeg mogelijk stadium werd genomen. De Staatssecretaris heeft geen toereikende reden aangevoerd waarom pas op 15 februari 1999, ruim dertien maanden na het indienen van de aanvragen, werd besloten tot het instellen van een onderzoek naar verzoekers betrokkenheid bij handelingen als omschreven in artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag.

6. Daar komt nog bij dat is nagelaten verzoeker tijdig in kennis te stellen van het feit dat niet binnen de wettelijke termijn kon worden beslist. Bovendien is niet een nieuwe termijn

genoemd waarbinnen de afhandeling van de aanvragen naar verwachting zou plaatsvinden. De IND heeft bij brief van 20 augustus 1998, twee maanden na het verstrijken van de hiervoor onder 2. bedoelde termijn, aan verzoekers gemachtigde laten weten dat in verband met het grote aantal te behandelen zaken de behandeling van verzoekers aanvragen nog enige maanden zou duren.

Voorts is niet juist dat de IND verzoeker niet of in onvoldoende mate uit eigen beweging en met voldoende regelmaat in kennis heeft gesteld van de stand van zaken met betrekking tot zijn aanvragen. Zo is verzoekers gemachtigde, nadat zij op 18 december 1998 de laatste aanvullingen en correcties op het aanvullend gehoor van 23 oktober 1998 aan de IND had gestuurd, pas op 15 februari 1999 geïnformeerd over de beslissing om een onderzoek te laten instellen naar verzoekers betrokkenheid bij handelingen als omschreven in artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag en is zij pas bij brief van 29 juli 1999, na tussenkomst van de Nationale ombudsman, geïnformeerd over het nader onderzoek op grond van artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond.